

# 我国城市居民最低生活保障标准实证研究

林志伟

(厦门大学 经济学院, 福建 厦门 361005)

**摘要:** 本文对我国 2004 年调整后的城市居民最低生活保障标准与主要经济指标的相关关系进行了研究, 认为在调整城市居民最低生活保障标准时应考虑的主要因素是人均消费支出、职工平均工资和最低工资标准。现行城市居民最低生活保障标准仅能满足低保户的生存需要, 保障范围过于狭窄; 与职工平均工资的比例相对偏低, 反映了我国劳动者较大的贫富差距; 与最低工资标准差距不大, 不利于激励低保户的再就业。基于此, 本文提出未来改进我国城市居民最低生活保障标准的政策建议。

**关键词:** 城市居民; 最低生活保障标准; 比例系数; 实证分析

**中图分类号:** D632.1      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1000-4149(2006)06-0070-05

## An Empirical Analysis on Urbanite's Minimum Living Guarantee Standard in China

LIN Zhi-wei

(Xiamen University Economics Institute, Fujian, Xiamen 361005)

**Abstract:** This paper studies the relationships between urbanite's minimum living guarantee standard which was adjusted in 2004 and main economic indicators. The conclusions are as follows: the main factors that should be considered when adjusting urbanite's minimum living guarantee standard are per capita consumption expenditure, average salary of the workers and the minimum wage standard; the current urbanite's minimum living guarantee standard can only meet the living needs of low insurance families, and its ensure range is too narrow; the proportion coefficient between current urbanite's minimum living guarantee standard and average salary of the workers is relatively on the low side, which reflects greater gap between rich and poor of the laborers of our country; the disparity between current urbanite's minimum living guarantee standard and the minimum wage standard is not large, which is unfavorable to encourage the low insurance families to reemploy. As to those, this paper puts forward policy recommendations to improve our country urbamte minimum living guarantee standard in the future.

**Keywords:** citizen; urbanite's minimum living guarantee standard; proportion coefficients; empirical analysis

城市居民最低生活保障制度是以保障城市居民基本生存权利为目标的社会救济制度, 其核心是城市居民最低生活保障标准(以下简称城市低保标准), 即满足最低生活所必需的资金和实物。我国各省会城市及计划单列市(除拉萨外, 共 35 个城市)低保标准在实施过程中, 曾经历

收稿日期: 2006-04-26  
作者简介: 林志伟(1979-), 男, 福建泉州人, 厦门大学经济学院财政系博士研究生。

三次调整，2004 年最新调整的城市低保标准出台后，该标准能否适应各方面的需要，是否存在什么问题，如何更好地科学测算我国城市低保标准，是本文研究的问题。

一、我国 35 个城市低保标准现状

自从各城市建立低保标准以来，经过 1998 年、2002 年、2004 年三次调整，各城市低保标准均有了不同程度的提高，有的城市还根据贫困家庭的规模给出不同的低保标准。为方便讨论，凡按家庭规模给出低保标准的，我们均取其单人户的数值。1998 年 35 个城市低保标准平均值为 148.47 元/每人每月<sup>[1]</sup>，2002 年提高到 208.03 元/每人每月<sup>[2]</sup>，2004 年再次调整，平均值为 230.03 元/每人每月，可见我国城市低保标准调整幅度之大和调整频率之快。

表 1 2004 年全国及三大地区<sup>①</sup>城市低保标准状况

指标	全国	东部地区	中部地区	西部地区
城市数（个）	35	17	9	9
平均值（元/每人每月）	230.03	271.06	195.78	186.78
最大值（元/每人每月）	363（大连）	363（大连）	220（武汉）	210（昆明）
最小值（元/每人每月）	161（乌鲁木齐）	210（南宁）	169（长春）	161（乌鲁木齐）

数据来源：根据劳动与社会保障部公布的数据整理获得。  
注：①本文所指东部地区城市包括北京、天津、上海、沈阳、大连、石家庄、青岛、济南、杭州、宁波、南京、福州、厦门、广州、深圳、海口、南宁；中部地区城市包括太原、呼和浩特、长春、哈尔滨、郑州、武汉、长沙、南昌、合肥；西部地区城市包括重庆、成都、贵阳、昆明、西安、兰州、西宁、银川、乌鲁木齐。

目前 35 个城市低保标准最高为 363 元/每人每月（大连），最低为 161 元/每人每月（乌鲁木齐），相差 202 元。35 个城市低保标准在平均值以上的有 10 个城市，均为东部沿海城市；在 200 元以上、平均值以下的有 15 个城市，其中东部地区城市 7 个，其余为中西部地区城市；在 200 元以下的有 10 个城市，均为中西部地区城市；此外，从表 1 中可知，位于东部沿海地区 17 个城市低保标准平均值比全国平均值高出 41.03 元，而位于中部、西部地区的城市低保标准平均值分别比全国平均值低 34.25 元和 43.25 元，这说明我国三大地区城市低保标准的差距很大。城市低保标准的高低可以反映该城市的经济发展水平，从三大地区城市低保标准的差距，可以看出我国三大地区经济发展水平的差距。

二、城市低保标准与相关指标的回归分析

根据劳动与社会保障部颁布的《城市居民最低生活保障条例》的有关规定，各城市在制定当地低保标准时，主要考虑当地经济发展水平和政府的财力以及当地职工平均工资、人均消费支出，并可以采取不同测算方法进行测算；此外，为促进低保户的再就业，本文认为还应考虑低保标准与最低工资标准的差距。据此，本文选取以下经济指标进行分析（单位：元，均以年计，取前一年度之值，即 2003 年值）：（1）人均国内生产总值，记为 X1；（2）人均财政预算内收入，记为 X2；（3）人均消费支出，记为 X3；（4）职工：平均工资，记为 X4；（5）最低工资标准，记为 X5，各分析指标基本情况如表 2 所示。

表 2 各分析指标描述性统计值

指标	X1	X2	X3	X4	X5
平均值	21736.06	2155.07	7750.00	16882.36	5420.57
最大值 （深圳）	54545.00	19269.70	17372.00	31046.70	8280.00
最小值	7110.00 （西宁）	411.80 （西宁）	5078.90 （南昌）	12187.80 （贵阳）	3000.00 （南昌）

数据来源：《中国城市统计年鉴》（2004）；中国劳动网（www.kabornet.com.cn）。

将各城市低保标准记为 Y，应用 35 个城市截面数据进行回归，结果如下：

$$Y=575.49+0.0378^{\circ}X1-0.0917^{\circ}X2+0.1744^{\circ}X3-0.0226^{\circ}X4+0.1090^{\circ}X5$$

(1.2451) (2.6562 \*) (-2.2960 \*) (2.0917 \*) (-0.6395) (1.4121)

(1)

$R^2=0.7772, R^2=0.7388, F=20.235@@, D.W=2.0732^{①}.$

通过残差分析, 不存在异方差, D.W 值也表明不存在自相关。回归方程的拟合优度为 0.7772, F 统计值也能通过 1%显著性水平的 F 检验, 说明模型总体上是显著的, 总离差中有 78%可由解释变量来解释, 各解释变量的联合线性作用显著。但各解释变量的 t 统计值大多不显著, 各解释变量对 Y 的独立影响无法分辨, 而且 X2、X4 的系数为负, 失去经济意义, 这说明模型存在多重共线性。以下我们采用逐步回归法进行处理, 经筛选得到如下回归方程:

$$Y=648.20+0.0761 \cdot X_3+0.0468 \cdot X_4+0.1350 \cdot X_5$$
  
(2.1650 \*) (2.1914 \*) (2.4657 \*) (2.6143 \*)

$R^2=0.8916, R^2=0.8618, F=84.993@@, D.W=1.9707.$

该回归方程的残差分析表明不存在异方差, D.W 值也表明不存在自相关; 各解释变量的 t 统计值均能通过 t 检验, 拟合优度 0.8916 也很高, 说明方程解释性能良好, 其拟合优度较之式 (1) 有了提高, 并且 F 统计值仍能够通过 1%显著性水平下的 F 检验。但我们将人均国民生产总值和人均财政预算内收入引入模型, 则会降低模型的拟合优度, 并且各解释变量的 t 统计值也不显著, 这说明人均国民生产总值和人均财政预算内收入对低保标准而言是多余的, 应当删去。总体而言, 式 (2) 可以作为本文的研究模型。解释变量 X3 (X4、X5) 参数的经济含义分别是当人均消费支出 (职工平均工资、最低工资标准) 提高 100 元时, 低保标准应提高 7.61 元 (4.68 元、13.50 元), 也就是说, 各地在调整低保标准时, 应当主要参考人均消费支出、职工平均工资和最低工资标准。

为更好地说明低保标准与主要经济指标的定量比例关系, 我们再作低保标准与人均消费支出、职工平均工资、最低工资标准的一元回归, 并选择过原点的回归。回归结果如下:

表 3 城市低保标准与相关经济变量一元回归

公式	回归方程	统计指标
(3)	$Y=0.3466 \cdot X_3$ (31.979 * *)	$R^2=0.3845, R^2=0.3664, F=85.078@@, D.W=1.9157$
(4)	$Y=0.1585 \cdot X_4$ (33.644 * *)	$R^2=0.4422, R^2=0.4258, F=93.529@@, D.W=1.9284$
(5)	$Y=0.5037 \cdot X_5$ (34.969 * *)	$R^2=0.4825, R^2=0.4763, F=57.649@@, D.W=1.9381$

从以上分析结果不难看出, 目前我国城市低保标准仅为城市居民人均消费支出的 34.46%, 城市职工平均工资的 15.85%, 城市最低工资标准的 50.37%。

三、城市低保标准与人均消费支出的比例关系

城市低保标准不仅应满足贫困群体的基本生存需要, 还应满足贫困群体其他方面的需要 (如贫困家庭子女受教育问题), 否则无法从根本上改善贫困群体的生存状况, 使之脱离贫困。城市低保标准与人均消费支出的比例系数反映了城市低保标准能够满足贫困家庭哪些方面的需求, 如果这一比例系数高于该城市的恩格尔系数, 说明该城市低保标准能够满足贫困家庭的生存需要和其他方面需要; 反之, 若该比例系数小于或等于该城市的恩格尔系数, 说明该城市低保标准仅能部分或全部满足贫困家庭的生存需要。35 个城市的比例系数如表 4。

表 4 中, 35 个城市低保标准与人均消费支出比例系数均较低, 其平均值只有 0.36, 最大值

① 1 括号内为 t 统计值; 2 \* 表示通过 5%显著性水平下的 t 检验; \*\* 表示通过 1%显著性水平下的 t 检验; 3 @表示能通过 5%显著性水平下的 F 检验, @@表示能通过 1%显著性水平下的 F 检验, 下同。

也只有 0.56，而 2004 年我国城镇居民恩格尔系数为 0.377<sup>①</sup>，35 个城市中只有 13 个城市的比例系数高于该值，也就是说，即使在 2004 年城市低保标准得到提高的情况下，35 个城市低保标准也仅能满足贫困家庭的生存需要，使贫困户的食品支出有了保证，但是其余的支出仍无着落，城市低保标准仍然偏低，这是 2004 年城市低保标准的最大不足之处。

表 4 全国及三大地区城市低保标准与人均消费支出比例系数状况

指标	全国	东部地区	中部地区	西部地区
城市数（个）	35	17	9	9
平均值	0.36	0.37	0.36	0.35
最大值	0.56（大连）	0.56（大连）	0.45（南昌）	0.40（兰州）
最小值	0.24（深圳）	0.24（深圳）	0.28（长沙）	0.30（乌鲁木齐）

数据来源：《中国城市统计年鉴》（2004）。

四、城市低保标准与职工平均工资的比例关系

城市低保标准与职工平均工资之间的比例系数反映了政府对低收入家庭实施救助后，当地居民贫富差距的程度。这一系数越小，表明该城市贫富差距越大。对于两座职工平均工资相等或相近的城市而言，相应的系数大小反映出政府为缩小贫富差距对低收入居民救助力度的差异。35 个城市的比例系数参见表 5。

表 5 全国及三大地区城市低保标准与职工平均工资比例系数状况

指标	全国	东部地区	中部地区	西部地区
城市数（个）	35	17	9	9
平均值	0.17	0.17	0.17	0.16
最大值	0.25（大连）	0.25（大连）	0.19（哈尔滨）	0.19（重庆）
最小值	0.12（乌鲁木齐）	0.13（上海、深圳）	0.14（长沙）	0.12（乌鲁木齐）

数据来源：《中国城市统计年鉴》（2004）。

2004 年调整之后，全国 35 个城市低保标准与职工平均工资的比例系数平均值为 0.17，而 1998 年、2002 年相应的比例系数平均值分别为 0.22<sup>[3]</sup>、0.19<sup>[4]</sup>，这表明随着经济的发展，城市贫富差距不仅没有缩小，反而在不断扩大。各城市比例系数也反映了这一问题，经济发展较快的城市其比例系数反而不高，如上海、深圳，这说明这些城市在经济发展中忽视了社会公平问题，制订低保标准时没有考虑让低保户分享经济成果，从而导致贫富差距的拉大。

五、城市低保标准与最低工资标准的比例关系

城市低保标准作为三条保障线之一，在贫困线之上，而在最低工资标准之下。城市低保标准应与最低工资标准保持一定差距，这样才能促使享受低保人员积极寻找工作，实现就业以摆脱贫困，因此，城市低保标准与最低工资标准的比例系数不应过高。35 个城市的比例系数如表 6 所示。

表 6 全国及三大地区城市低保标准与最低工资标准比例系数状况

指标	全国	东部地区	中部地区	西部地区
城市数（个）	35	17	9	9
平均值	0.52	0.53	0.52	0.48
最大值	0.76（南昌）	0.73（大连）	0.76（南昌）	0.63（西安）
最小值	0.34（乌鲁木齐）	0.39（南京）	0.35（太原）	0.34（乌鲁木齐）

数据来源：中国劳动网（www.labomet.com.cn）。

① 数据来源：《中国统计年鉴》（2005）。由于无法找到 35 个城市各自的恩格尔系数，本文用全国城镇居民消费的恩格尔系数近似地替代，这不影响结论的成立。

可以看出, 各地区城市低保标准与最低工资标准比例系数随着经济水平的提高而不断上升, 经济发展水平较高的城市其比例系数相对较高, 但目前我国各城市这一比例系数相对偏高, 如果在低保户一家三口均享受低保的情况下, 其所享受的低保收入将会比最低工资标准还高, 再加上“低保户”除低保金外还有其他隐性收入(如教育、医疗、住房等优惠政策、过年过节有人来慰问等), 而低保户如果去找个一般工作, 除交通、吃饭等成本, 收入不仅没有“吃低保”高, 还辛苦得多, 这使得城市低保户倾向于享受低保, 而不去就业, 形成“养懒汉”的现象, 也在客观上加大了低保的资金压力。

## 六、结论及政策建议

1. 目前我国城市低保标准偏低, 只能满足低收入家庭的基本生存需要, 而教育等其他方面的支出无法得到满足, 这应该引起政府的重视。政府应正确理解城市居民最低生活保障的目标, 即保障居民基本生活需求, 不能片面强调保障最低生活, 并应根据当地的具体情况考虑贫困家庭的教育支出, 为贫困家庭中在校的学生提供教育救助, 可以现金或实物(书包、文具等)方式支付。

2. 从地域上来看, 我国东部城市低保标准在绝对额上虽然高于中西部城市, 但在低保标准与职工平均工资比例系数上却大多低于中西部, 这说明东部城市低收入居民并没有享受到经济发展所带来的成果, 其贫富差距并没有因经济发展而缩小。因此, 未来政府在调整低保标准时, 还应遵循经济成果共享原则。

3. 最低生活保障标准与最低工资标准的比例则相对偏高, 容易造成“养懒汉”现象。按照三口之家两人工资的一般状况, 最低生活保障标准应是失业保险金的  $2/3$  左右<sup>[9]</sup>, 根据目前我国失业保险条例, 失业保险金应为最低工资的  $60\% \sim 85\%$ , 现实中大多数地区的失业保险金平均为最低工资的  $2/3$ , 因此最低生活保障标准与最低工资标准的比例关系应为  $0.44$ 。从以上分析中可以看出目前我国城市低保标准相对于最低工资来说确实是偏高了。因此政府今后在调整最低生活保障标准时应注意最低生活保障标准与最低工资标准的相互衔接、拉开距离、分清层次、整体配套, 这样才能尽可能减少各种制度间的摩擦与冲突, 最大限度地发挥整个社会保障制度的综合效益。

4. 最低生活保障制度的核心在于最低生活保障标准是否合理。我们认为, 最优的最低生活保障标准应当根据最低生活保障制度与其他制度的合理衔接以及经济成果共享的原则, 既满足低保户的生存需要和发展需要, 又与最低工资标准、失业保险金拉开距离, 并使低保标准占到各地职工平均工资的一定比例, 以缩小劳动者之间的贫富差距, 使贫困者能够分享经济发展成果。因此, 目前最优的最低生活保障标准测算方法是国际收入比例法, 这一方法是经济合作与发展组织于 1976 年提出的一个标准: 以一个国家或地区社会的中位收入或平均收入的  $50\% \sim 60\%$  作为这个国家或地区的最低生活保障标准, 这一方法便于国际比较、易于操作、可使贫困者分享经济发展和社会进步所带来的成果, 但其比例系数必须根据各国(各地)的具体情况确定。而这一比例系数的确定, 必须取决于我国现阶段最低生活保障制度满足低保户的何种需要。我们建议, 在上述原则的基础上, 从我国实际出发, 可用职工平均工资代替平均收入, 并将低保标准与职工平均工资的比例系数定在  $30\% \sim 40\%$  左右。

## 参考文献:

- [1] 吴碧英. 中国 36 个城市最低生活保障标准实证分析[J]. 数量经济技术经济研究, 2001, (4): 36~39.
- [2] 吴碧英. 城市最低生活保障标准实证分析[J]. 中国社会保障, 2004, (4): 60~61.
- [3] 同[1].
- [4] 同[2].
- [5] 韩兆洲, 魏章进. 我国最低工资标准实证研究[J]. 统计研究, 2006, (1): 35~38.

[责任编辑 童玉芬]